

Les ONL: per què n'hi ha tantes i cap a on van?

Tal com enuncia el seu títol, aquest article pretén reflexionar sobre dos grans interrogants que afecten als mateixos fonaments de la recent proliferació d'ONL. Sense voler ser despectius, sembla evident que les ONL s'han *posat de moda* i, per tant, com davant de qualsevol altra moda social, cal plantejar-se què és el que hi ha al darrere. Aquest és l'objectiu que ens ocuparà a les pàgines que segueixen.

El primer interrogant es refereix a les raons que expliquen la proliferació d'ONL, mentre que el segon planteja el futur que en podem esperar. Respecte al primer punt buscarem la justificació a la *moda* de les ONL en l'evolució socioeconòmica de les nostres societats. En concret observarem com el trànsit de l'estat liberal a l'estat de benestar i d'aquest a la seva reestructuració actual incorpora pressions que expliquen el paper canviant que en cada moment hi desenvolupen. Respecte al segon punt observarem com les ONL poden ser crucials en un futur proper en tant que instruments indispensables alhora per a la modernització dels serveis públics i per a la innovació democràtica. El perill, com explicarem més endavant, rau en que es produeixi un biaix que acabi per centrar el paper de les ONL únicament en l'àmbit prestacional.

1. Per què hi ha tantes ONL?

La resposta és simple de formular: degut als canvis que han experimentat les societats occidentals durant els darrers anys; però complexa d'interpretar: com complexos i contradictoris són els canvis que experimenta tota societat, i com complexa i ambivalent és la seva relació amb un fenomen específic com el que ens ocupa. Així doncs, volem evitar tant el caure en el determinisme d'una explicació conjuntural massa simple com en la incoherència de negar els efectes contextuais per les dificultats reals que la seva anàlisi incorpora.

Sigui com sigui, intentarem respondre a la pregunta que encapçala aquest apartat a partir de dos passos: en primer lloc, d'un breu repàs a l'evolució d'un conjunt de variables polítiques, socials i econòmiques que defineixen les societats democràtiques occidentals; i, en segon lloc, d'un intent de relacionar l'evolució d'aquestes variables amb la recent abundància d'ONL.



1.1. Evolució del context social, polític i econòmic

Explicar en un parell de pàgines l'evolució social, política i econòmica de les societats occidentals no només és impossible sinó que intentar-ho és una autèntica imbecilitat. Per això, per no semblar imbècils, ens afanyem a anticipar que no és aquesta la nostra pretensió. En l'espai disponible per a la redacció d'aquest article ens ha semblat més adequat referir-nos a aquest tema des d'un esquematisme simplificador i, si es vol, distorsionador, però que pot ser útil per als nostres objectius. És a dir, pot servir per identificar els grans canvis que afectaran a les ONL. Tot i que, insistim, no volem entrar en la discussió sobre aquests canvis ni sobre els debats que plantegen en el món acadèmic.

Una forma tradicional d'aproximar-se cronològicament a l'evolució de les societats occidentals és distingir tres períodes: l'estat liberal, l'estat de benestar i l'actual reestructuració de l'estat de benestar. Hem simplificat els trets més representatius de cada període en el quadre núm.1.

Quadre núm.1.

Trets distintius de l'evolució de les societats democràtiques occidentals

	Estat liberal	Estat de benestar	Reestructuració de l'EB
Àmbit econòmic	lliurecanvi	keynesianisme	monetarisme
Àmbit productiu	taylorisme	fordisme	postfordisme
Àmbit social	polarització i conflicte	homogeneïtzació i pau	fragmentació i dualització
Àmbit polític	liberalisme	socialdemocràcia	neoliberalisme

Si fem una ràpida lectura horitzontal del quadre anterior podem caracteritzar l'evolució que han experimentat les nostres societats en els diferents àmbits econòmic-productiu, social i polític:

1. Les estratègies que defineixen l'escenari macroeconòmic han evolucionat del lliurecanvi al keynesianisme i d'aquest al monetarisme. El lliurecanvi es defineix a partir de la no-intervenció sobre els equilibris del mercat i, per tant, configura un escenari econòmic capitalista tendencialment pur (sovint classificat com a *capitalisme salvatge*). El keynesianisme, en canvi, dibuixa un escenari on les polítiques públiques (és a dir, les intervencions polítiques) serveixen per estimular la demanda i, d'aquesta

forma, provocar un creixement global de l'economia. Finalment, el monetarisme engloba un seguit d'iniciatives destinades a l'oferta, és a dir, a estimular la competitivitat de les empreses productives.

2. En l'àmbit de la producció, tant el taylorisme com el fordisme representen la introducció de tecnologies de producció en cadena i la massificació de la producció. El postfordisme, per la seva banda, trenca amb les rigideses dels modes de producció anteriors flexibilitzant i fragmentant els seus productes a través de la utilització de noves tecnologies, com ara la informàtica o la robòtica, i de l'aplicació de noves tècniques de gestió relacionades amb la proximitat als clients i l'autonomia responsable dels recursos humans.

3. En l'àmbit social hem evolucionat des d'una societat molt conflictiva i polaritzada a una altra més homogènia i pacificada. L'estat liberal, a través de les lluites del mercat, generava desigualtats i tensions; mentre que l'estat de benestar actuava per paliar les desigualtats i, d'aquesta forma, desactivar el conflicte social. Però, des de finals dels setanta, el paradís de l'estat de benestar ha estat qüestionat per diversos fenòmens lligats al redescobriments de la pobresa, l'exclusió social o la fragmentació de la societat en grups de classes mitjanes cada cop més heterogenis.

4. Finalment, l'àmbit polític ha viscut oscil·lacions que l'han portat del liberalisme a la socialdemocràcia, de la socialdemocràcia al neoliberalisme i, en els darrers temps, del neoliberalisme a allò que alguns anomenen la nova esquerra. No entrarem a definir aquests conceptes sinó que els esmentem per la importància que tenen a l'hora de donar coherència discursiva a les diferents variables que defineixen l'evolució de les societats occidentals.

Per altra banda, si analitzem el quadre verticalment podem caracteritzar els trets distintius de cadascun dels períodes. Aquests trets ara queden recollits molt breument però cal insistir que serien objecte d'amplis desacords i de moltes matisacions.

1. L'estat liberal representa el discurs polític d'un model econòmic capitalista que, malgrat massificar la producció, encara genera grans desigualtats i conflictes socials.

2. L'estat de benestar utilitza el domini dels valors socialdemòcrates per justificar unes polítiques públiques intervencionistes que redistribueixen els recursos i generen pau social.



3. L'actual reestructuració de l'estat de benestar, tot i no estar encara prou ben definida, s'ha interpretat com la tornada de certs valors liberals adaptats a noves formes de producció que provoquen també noves formes de desigualtat social.

Un cop hem fet la lectura del quadre i hem detectat els termes que identifiquen les característiques distintives de cada etapa ens queda per respondre la pregunta clau: com relacionem tot això amb les ONL? Aquest és l'interrogant que abordem tot seguit.

1.2. Impacte de l'entorn sobre les ONL

La relació entre l'evolució de l'entorn i els ONL ofereix unes pautes força clares, sobretot si tenim en compte que la seva proliferació e escassetat està molt lligada a aquells àmbits on l'estat no vol o no pot arribar, a les demandes socials de cada moment i al tipus de desenvolupament dominant en cada període. Hem resumit aquesta relació en el quadre núm.2, que tot seguit explicarem.

Quadre núm.2.

Impacte de l'entorn sobre les ONL

	Estat liberal	Estat benestar	Reestructuració
ONL	subsidiàries	supèrflues	rellevants
	agents externs	agents externs	involucrades
	caritatives	sense "feina"	prestacionals
	espontànies	substituïdes	promocionades

Si observem la primera columna del quadre es detecta una elevada coherència entre els trets definidors de l'estat liberal i el paper que desenvolupen les ONL durant aquests períodes. Així, en un moment històric dominat per la inhibició de l'estat és lògic que les ONL assumeixin un paper subsidiari destinat a amortiguar les tensions socials que pot generar l'anomenat capitalisme *salvatge* de finals del segle XIX principis del XX. Tanmateix l'administració pública liberal, caracteritzada pel seu tamany reduït i per les seves funcions de policia administrativa, no contempla cap tipus de funció assistencial; només es preocupa del compliment d'un seguit

La voluntat política de reduir l'estat comporta un retorn de la societat civil

de preceptes normatius, mentre que qualsevol referència prestacional li és aliena. Les ONL, per tant, poden existir si així ho decideix la societat civil, però des de l'administració no hi ha motivació per subvencionar-les o promocionar-les. La ideologia liberal parteix d'una *sobirania* de la societat civil, però des de l'administració no hi ha motivació per subvencionar-les o promocionar-les. La ideologia liberal parteix d'una *sobirania* de la societat civil en la que no vol ni pot immiscuir-se i, per tant, deixa a la seva llibertat qualsevol manifestació associativa. Finalment, la centralitat del mercat com a mecanisme de regulació genera tensions socials, polaritzacions i conflictes que abonen l'espai d'actuació de les ONL. Unes actuacions que, consegüentment, seran de reacció davant situacions de necessitat extrema i d'assistència a col·lectius marginals. I sempre, és important recordar-ho, des d'un voluntarisme i una espontaneïtat que converteix qualsevol acte de solidaritat social en un assumpte de caritat o beneficència, mai de drets socials col·lectius.

Quant a l'estat de benestar la segona columna resumeix una situació radicalment diferent. La tradicional centralitat de la societat deixa pas a la nova centralitat de l'estat, que es manifesta en la seva vocació interventora i prestacional. Una vocació que, a més a més, s'executa des de la pròpia administració pública i tendeix a homogeneïtzar una societat on l'estat es converteix en *garantia* d'un conjunt cada cop més ample de drets socials. En aquest marc les ONL perden sentit. Les tradicionals actuacions benèfiques ara no són necessàries ja que és el propi estat qui assumeix el benestar de la col·lectivitat. Una imatge apropiada seria la d'un estat que s'ho menja tot, que suprimeix les iniciatives de la societat civil i que acapara totes les actuacions que aquesta pugui realitzar. Es tracta d'un estat que converteix la caritat en drets socials, però que per fer-ho cobra el peatge del desmantellament de la societat civil i de la residualització de les seves organitzacions. De fet, alguns autors observen l'estat de benestar com un pacte entre governants i governats: els primers ofereixen serveis i eficiència mentre els segons prometen passivitat i *deixar fer*. En aquesta passivitat i aquests deixar fer les ONL es dilueixen.

Finalment la tercera columna ens introdueix en el recent debat sobre la proliferació d'ONL alhora que ens ofereix algunes claus per interpretar aquesta situació. En primer lloc, la gairebé generalitzada voluntat política de reduir l'estat que domina l'escenari occidental des de principis dels anys vuitanta comporta un retorn de la societat civil i, per tant, una nova rellevància per a les seves organitzacions. En segon lloc, la fragmentació de les demandes, l'emergència de noves necessitats socials i les crítiques a l'administració burocràtica revitalitzen la funcionalitat d'unes ONL que se'ns presenten com més flexibles, més barates, més properes als problemes,



més sensibles a les demandes ciutadanes, més obertes a la volatilitat de la societat actual i, també, amb més capacitat per adaptar-se a la rapidesa amb què aquesta societat està transformant-se.

Les ONL semblen prometre al cel: alleugerir el sector públic sense reduir els nivells prestacionals assolits, estalviar recursos sense renunciar als serveis, augmentar la proximitat als problemes i a la gent que els pateix, potenciar la sensibilitat i el compromís per part d'aquells que ofereixen els serveis, fomentar la flexibilitat i la capacitat d'adaptació en les estructures organitzatives, etc. Els responsables públics, per raons que van des de les més ideològiques a les més pragmàtiques, han assumit totes aquestes excel·lències i, consegüentment, no només permeten el creixement de les ONL sinó que l'estimulen. De fet, la promoció de les ONL s'ha convertit en un dels mecanismes per salvar el tan atacat estat de benestar.

Succeeix, però, que davant de tantes virtuts acostumem a quedar enlluernats i qualsevol anàlisi crítica sembla, simplement, fora de lloc. En el proper apartat presentarem potser no una crítica a les ONL actuals però sí algunes valoracions que ens han de permetre reflexionar sobre el seu futur i, si ho creiem convenient, reorientar les tendències actuals.

2. Cap a on van aquestes ONL?

Ja a la introducció esmentàvem el paper que podien jugar les ONL en la configuració d'un model prestacional alternatiu i en la promoció de formes participatives innovadores. Aquestes dues grans promeses ens situarien en nivells de discurs diferents: la millora del funcionament administratiu ens situaria en un d'operatiu, mentre que el foment d'unes noves relacions entre governants i governats ens traslladaria a un de substantiu.

Tot seguit ens referirem breument a aquests dos nivells de discurs, mentre que en un tercer apartat advertirem dels perills que el decantament excessiu cap a un d'aquests pot generar. Es tracta, per tant, d'una valoració que, de ser compartida, reclamaria certa reorientació en l'actual *moda* de les ONL.

2.1. La primera promesa: les ONL com a facilitadores de la modernització administrativa

Aquesta primera promesa podria formular-se com segueix: *“les ONL, en tant que proveïdores de serveis públics, faciliten la introducció de models prestacionals més econòmics, més flexibles, més propers a les demandes dels ciutadans i, per tant, més adaptables a les exigències de l'entorn actual”*.

**La voluntat
estalviadora pot
acabar
residualitzant la
prestació de
determinats
serveis**

L'administració pública hauria de fer front al repte de trencar amb la rigidesa i la proclamada -més que no pas demostrada- ineficiència dels monopolis burocràtics. Per autònomes, per descentralitzar les tasques a àmbits més propers a la ciutadania i per incorporar pressions de mercat que garanteixin la competència. Les ONL -juntament amb altres actors, com ara les empreses privades o les anomenades *agències* públiques- serien l'instrument clau per a la generació d'un nou model de provisió *pluralista* de serveis públics. El pluralisme, d'una banda, incorpora els avantatges de l'eficiència i de comptar amb col·laboradors més o menys altruistes segons el cas, d'una banda, però, també comporta dificultats a l'hora d'integrar i de coordinar els objectius d'una xarxa cada cop més extensa i diversa d'actors.

En els discursos actuals sembla evident que la creixent presència d'ONL en l'àmbit prestacional s'observa com una forma d'augmentar l'economia, l'eficiència i l'eficàcia dels serveis. Les ONL són econòmiques perquè permeten estalviar pagaments a professionals i aprofitar la voluntat col·laboradora d'alguns membres de la societat civil; són eficients perquè, alliberades de les complexitats del drets públic, poden actuar àgilment i ràpida; i són eficaces perquè el compromís i la proximitat amb assumptes que tracten les fan especialment sensibles als resultats que efectivament aconsegueixen.

Però no tot és tan fantàstic. La voluntat estalviadora pot acabar residualitzant la prestació de determinats serveis, cada cop més dependents de la voluntat i l'altruisme de particulars. Tanmateix, l'aparent eficiència de les ONL pot amagar processos de salarització poc adequats, actituds de treball poc professionals o manca de rigurositat en el control de les despeses. Finalment, l'eficàcia sempre s'ha de demostrar en funció del disseny d'uns objectius que, en el cas de les ONL, poden resultar excessivament parcials o, utilitzant termes politològics, poc coherents amb l'interès col·lectiu.

Les ONL, en definitiva, poden propiciar uns serveis més àgils, més econòmics, més flexibles i més propers als ciutadans. Però també poden afavorir la residualització dels serveis, la manca de professionalitat en els actuacions i l'esbiaixament en els objectius. L'equilibri entre els perills i els avantatges potencials no és fàcil d'establir i, a més, pot presentar una lectura en clau ideològica. Des de la dreta s'acostuma a pensar que l'autonomia dels agents prestadors i l'atomització del sector públic en òrgans especialitzats pot millorar l'economia, l'eficiència i l'eficàcia. Des de l'esquerra, en canvi, se sol advertir que, sense coordinació ni direcció pública, la fragmentació pot provocar efectes no desitjats. Hem esquematitzat aquestes idees en el proper quadre.



Quadre núm.3.

Pros i contres de la prestació pluralista de serveis

Avantatges	Perills	Des de l'esquerra	Des de la dreta
reducció de costos	residualització de serveis	increment de coordinació	afavorir l'atomització
agilitat i flexibilitat	desprofessionalització	increment de direcció	afavorir l'autonomia operativa
proximitat als usuaris	prioritats particulars		

2.2. La segona promesa: les ONL com a facilitadores de la innovació democràtica

La segona promesa afirmaria el següent: *"les ONL potencien la involucració de la societat civil en assumptes públics i la consciència de pertànyer a la col·lectivitat i, per tant, milloren la qualitat democràtica del conjunt social"*.

Avui sembla que la tradicional especialització de funcions entre una esfera pública dedicada als afers col·lectius i una esfera privada dedicada als afers particulars s'ha difuminat. Les ONL es troben en aquest espai de difuminació on és possible una relació més estreta, gairebé simbiòtica, entre allò públic i allò privat. La importància de les ONL, consegüentment, rau no només en els serveis que poden arribar a proveir sinó també en la capacitat per generar i per facilitar una relació democràtica de major qualitat.

L'estat de benestar comptava amb la passivitat dels ciutadans, que s'expressava a través d'una democràcia representativa, distant i elitista. La seva crisi, en canvi, ha manifestat la necessitat d'articular mecanismes de democràcia participativa, tot comptant amb una ciutadania organitzada i disposada a contribuir, a assumir compromisos i responsabilitats envers la col·lectivitat. Les ONL serien, per una banda, l'element mobilitzador d'uns ciutadans que activen la seva voluntat participativa i, per l'altra, l'espai privilegiat de contacte amb la realitat. Les ONL, en definitiva, serien un element indispensable per millorar la qualitat d'una democràcia que necessita reinventar els mecanismes de relació entre governants i governats.

Malgrat l'aparent bondat d'aquesta situació també podem apuntar algunes advertències. Alguns autors, per exemple, consideren que la raó principal de l'espectacular creixement de la participació a través d'ONL no es troba en l'esfera de la col·lectivitat sinó en l'àmbit privat, en la necessitat dels propis voluntaris de donar expressió al desig de col·laborar i prendre compromís amb la comunitat. El desenvolupament del sector social, per tant, pot comportar perills: si el seu creixement està més relacionat amb les angoixes postmaterialistes d'una classe mitja acomodada que amb les seves necessitats col·lectives d'una societat cada cop més polaritzada podria succeir que el remei fos pitjor que la malaltia. Podria succeir que els serveis de benestar es tribalitzessin, que la seva prestació depengués més de *modes* que de voluntats polítiques, o que les finalitats fossin menys importants que els instruments. Aquestes dificultats potencials tenen, com abans, una lectura ideològica. Tot plegat ho hem resumit en el proper quadre.

Quadre núm.4.
Pros i contres de les ONL com a facilitadores d'innovació democràtica

Avantatges	Perills	Des de l'esquerra	Des de la dreta
Responsabilitat individual	Individualisme	Augmentar control	Primar l'espontaneïtat
Identitat comunitària	Tribalització serveis	Augmentar direcció	Primar la llibertat
Ciudadania	Instrumentalització		

2.3. Una advertència complementària: primar la dimensió operativa per sobre de la substantiva

Deixant de banda els avantatges i els inconvenients que incorpora cadascuna de les promeses anteriors és important assenyalar una advertència complementària. Ens referim a la tendència a decantar el paper de les ONL a l'àmbit prestacional col·locant la dimensió substantiva en un segon terme. És a dir, les ONL tendeixen a créixer sobretot en tant que representen un instrument adequat per a la provisió de serveis públics, mentre que són menys utilitzades per millorar la qualitat de la democràcia.



A més a més, la dificultat pràctica per distingir aquests dos àmbits provoca algunes confusions. Així, les ONL tendeixen a reivindicar les seves necessitats d'autonomia però no sempre entenen prou bé que aquesta autonomia, crucial quan actuen com a òrgans d'expressió de la societat civil, pot ser distorsionadora quan actuen com a agents prestadors de serveis. En tant que instruments per a la innovació democràtica, les ONL necessiten marge de maniobra, independència per expressar-se i llibertat per prendre posicions. En tant que instruments prestacionals, en canvi, les ONL utilitzen recursos públics per oferir serveis públics i, per tant, han d'estar subjectes al control i les prioritzacions dels responsables públics. D'altra manera s'envairia un àmbit públic sense la legitimitat democràtica per fer-ho.

Així doncs, per una banda, la concentració en la dimensió operativa instrumentalitza les ONL; mentre que, per l'altra, la tendència a confondre les necessitats de cada dimensió provoca distorsions. Cal, per tant, reorientar el futur de les ONL en aquestes dues direccions:

- **En primer lloc** és necessari potenciar la capacitat de les ONL per actuar com a interlocutors socials, com a canal que millora les relacions entre la societat civil i l'esfera pública. Per aconseguir-ho és imprescindible que les ONL assumeixin la importància d'aquest rol i que no els faci sortir de l'àmbit estrictament prestacional.

- **En segon lloc** cal clarificar les diferències entre les dimensions operatives i les substantives, així com els comportaments que en cadascuna d'elles han de desenvolupar les ONL.

Al nostre entendre avançar en aquestes dues direccions pot ajudar a potenciar els avantatges de les ONL i també a conjurar-ne els perills.

Quim Brugué i Ricard Gomà
Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia
de la Universitat Autònoma de Barcelona